

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Tinjauan Umum Tentang Asas Kepastian Hukum, dan Asas Keadilan

1. Asas Kepastian Hukum

Menurut Kelsen, hukum adalah sebuah Sistem Norma. Norma adalah pernyataan yang menekankan aspek “seharusnya” atau *das sollen*, dengan menyertakan beberapa peraturan tentang apa yang harus dilakukan. Norma-norma adalah produk dan aksi manusia yang deliberatif. Undang-Undang yang berisi aturan-aturan yang bersifat umum menjadi pedoman bagi individu bertingkah laku dalam bermasyarakat, baik dalam hubungan dengan sesama individu maupun dalam hubungannya dengan masyarakat. Aturan-aturan itu menjadi batasan bagi masyarakat dalam membebani atau melakukan tindakan terhadap individu. Adanya aturan itu dan pelaksanaan aturan tersebut menimbulkan kepastian hukum.⁶

Menurut Gustav Radbruch, hukum harus mengandung 3 (tiga) nilai identitas, yaitu sebagai berikut:⁷

1. Asas kepastian hukum (*rechtmatigheid*), Asas ini meninjau dari sudut yuridis.
2. Asas keadilan hukum (*gerechtigheit*), Asas ini meninjau dari sudut filosofis, dimana keadilan adalah kesamaan hak untuk semua orang di depan pengadilan.
3. Asas kemanfaatan hukum (*zwech matigheid atau doelmatigheid atau utility*)

⁶Peter Mahmud Marzuki, Pengantar Ilmu Hukum, Kencana, Jakarta, 2008, hlm. 158

⁷Dwika, “Keadilan Dari Dimensi Sistem Hukum”, [http://hukum.kompasiana.com.\(02/04/2011\)](http://hukum.kompasiana.com.(02/04/2011)), diakses pada 5 Januari 2018

Tujuan hukum yang mendekati realistik adalah kepastian hukum dan kemanfaatan hukum. Kaum Positivisme lebih menekankan pada kepastian hukum, sedangkan Kaum Fungsionalis Mengutamakan kemanfaatan hukum, dan sekiranya dapat dikemukakan bahwa “*summum ius, summa injuria, summa lex, summa crux*” yang artinya adalah hukum yang keras dapat melukai, kecuali keadilan yang dapat menolongnya, dengan demikian kendatipun keadilan bukan merupakan tujuan hukum satu-satunya akantetapi tujuan hukum yang paling substantif adalah keadilan.⁸

Menurut Utrecht, kepastian hukum mengandung dua pengertian, yaitu *pertama*, adanya aturan yang bersifat umum membuat individu mengetahui perbuatan apa yang boleh atau tidak boleh dilakukan, dan *kedua*, berupa keamanan hukum bagi individu dari kesewenangan pemerintah karena dengan adanya aturan yang bersifat umum itu individu dapat mengetahui apa saja yang boleh dibebankan atau dilakukan oleh Negara terhadap individu.⁹

Ajaran kepastian hukum ini berasal dari ajaran Yuridis-Dogmatik yang didasarkan pada aliran pemikiran positivistic di dunia hukum, yang cenderung melihat hukum sebagai sesuatu yang otonom, yang mandiri, karena bagi penganut pemikiran ini, hukum tak lain hanya kumpulan aturan. Bagi penganut aliran ini, tujuan hukum tidak lain dari sekedar menjamin terwujudnya kepastian hukum. Kepastian hukum itu

⁸ Dominikus Rato, *Filsafat Hukum Mencari: memahami dan memahami hukum*, Laksbang Pressindo, Yogyakarta, 2010, hal 59

⁹ Riduan Syahrani, *rangkuman intisari ilmu hukum*, penerbit Citra Aditya Bakti, Bandung, 1999, hal 23

diwujudkan oleh hukum dengan sifatnya yang hanya membuat suatu aturan hukum yang bersifat umum. Sifat umum dari aturan-aturan hukum membuktikan bahwa hukum tidak bertujuan untuk mewujudkan keadilan atau kemanfaatan, melainkan semata-mata untuk kepastian hukum¹⁰

2. Asas Keadilan

Sesungguhnya konsep keadilan sangat sulit mencari tolak ukurnya karena adil bagi satu pihak belum tentu dirasakan oleh pihak lainnya. Kata keadilan berasal dari kata adil, yang berarti dapat diterima secara obyektif.¹¹

Menurut Aristoteles, ada beberapa pengertian keadilan, antara lain yakni: Keadilan berbasis persamaan, distributif, dan korektif.¹²

1. Keadilan berbasis persamaan, didasarkan atas prinsip bahwa hukum mengikat semua orang, sehingga keadilan yang hendak dicapai oleh hukum dipahami dalam konteks kesamaan. Kesamaan yang dimaksudkan disini terdiri dari atas kesamaan numerik dan kesamaan proporsional. Kesamaan numeric berprinsip kesamaan derajat atas setiap orang di hadapan hukum, sedangkan kesamaan proporsional adalah memberi kepada setiap orang apa yang sudah menjadi haknya.
2. Keadilan distributif, hal ini identik dengan keadilan proporsional, dimana keadilan distributif berpangkal pada pemberian hak sesuai dengan besar kecilnya jasa, sehingga dalam hal ini keadilan didasarkan pada persamaan, melainkan sesuai dengan porsinya masing-masing (proporsional).
3. Keadilan korektif, pada dasarnya merupakan keadilan yang bertumpu pada pembetulan atas suatu kesalahan, misalnya apabila ada kesalahan orang yang menimbulkan kerugian bagi orang lain, maka orang yang mengakibatkan munculnya kerugian, harus memberikan ganti rugi (kompensasi) kepada pihak yang menerima kerugian untuk memulihkan keadaannya sebagai akibat dari kesalahan yang dilakukan.

¹⁰ Achmad Ali, *Menguak tabir hukum (suatu kajian filosofis dan sosiologis)*, penerbit toko gunung agung, Jakarta, 2002, hlm 82-83

¹¹ Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 1996, hlm. 19.

¹² Aristoteles, (384 SM - 322 SM) Dikutip dari <http://id.wikipedia.org/wiki/Aristoteles/keadilan>. diakses 5 Januari 2018, jam 21.00 WIB. hlm. 1.

Menurut L.J Van Apeldoorn mengatakan bahwa, "keadilan tidak boleh dipandang sama arti dengan persamarataan, keadilan bukan berarti bahwa tiap-tiap orang memperoleh bagian yang sama."¹³ Maksudnya keadilan menuntut tiap-tiap perkara harus ditimbang tersendiri, artinya adil bagi seseorang belum tentu adil bagi yang lainnya. Tujuan hukum adalah mengatur pergaulan hidup secara damai jika ia menuju peraturan yang adil, artinya peraturan dimana terdapat keseimbangan antara kepentingan-kepentingan yang dilindungi, dan setiap orang memperoleh sebanyak mungkin yang menjadi bagiannya.

Keadilan tidak boleh dipandang sama arti dengan persamarataan. Keadilan bukan berarti bahwa tiap-tiap orang memperoleh bagian yang sama. Jika hukum semata-mata menghendaki keadilan, jadi semata-mata mempunyai tujuan memberi tiap-tiap orang apa yang patut diterimanya, maka ia tak dapat membentuk peraturan-peraturan umum....Tertib hukum yang tak mempunyai peraturan umum, bertulis atau tidak bertulis adalah tidak mungkin. Tak adanya peraturan umum, berarti ketidakpastian yang sungguh-sungguh, mengenai apa yang disebut adil atau tidak adil. Ketidakpastian itu akan menyebabkan perselisihan. Jadi hukum harus menentukan peraturan umum, harus menyamaratakan. Keadilan melarang menyamaratakan; keadilan menuntut supaya tiap-tiap perkara harus ditimbang tersendiri makin banyak hukum memenuhi syarat, peraturan yang tetap, yang sebanyak mungkin meniadakan ketidakpastian, jadi

¹³ L.J. Van Apeldoorn, *Pengantar Ilmu Hukum*, terj. Oetarid Sadino, Jakarta: Pradnya Paramita, 1993, hlm. 11.

makin tepat dan tajam peraturan hukum itu, makin terdesaklah keadilan. Itulah arti *summum ius, summa iniuria*, keadilan yang tertinggi adalah ketidakadilan yang tertinggi.¹⁴

Dalam pengertian lain, menurut Satjipto Rahardjo “merumuskan konsep keadilan bagaimana bisa menciptakan keadilan yang didasarkan pada nilai-nilai keseimbangan atas persamaan hak dan kewajiban.” Namun harus juga diperhatikan kesesuaian mekanisme yang digunakan oleh hukum, dengan membuat dan mengeluarkan peraturan hukum dan kemudian menerapkan sanksi terhadap para anggota masyarakat berdasarkan peraturan yang telah dibuat itu, perbuatan apa saja yang boleh dan tidak boleh dilakukan yaitu *substantif*. Namun juga harus dikeluarkan peraturan yang mengatur tata cara dan tata tertib untuk melaksanakan peraturan substantif tersebut yaitu bersifat *prosedural*, misalnya hukum perdata (*substantif*) berpasangan dengan hukum acara perdata (*prosedural*).¹⁵

Lebih lanjut untuk mengukur sebuah keadilan, menurut Fence M. Wantu mengatakan, “adil pada hakekatnya menempatkan sesuatu pada tempatnya dan memberikan kepada siapa saja apa yang menjadi haknya, yang didasarkan pada suatu asas bahwa semua orang sama kedudukannya di muka hukum (*equality before the law*).”¹⁶ Oleh karena itu penekanan yang lebih cenderung kepada asas keadilan dapat berarti harus

¹⁴ *Ibid.*, hlm. 11-13.

¹⁵ Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 1996, hlm. 77-78.

¹⁶ Fence M. Wantu, “Mewujudkan Kepastian Hukum, Keadilan dan Kemanfaatan Dalam Putusan Hakim di Peradilan Perdata, *Jurnal Dinamika Hukum*, (Gorontalo) Vol. 12 Nomor 3, September 2012, hlm. 484

mempertimbangkan hukum yang hidup di masyarakat, yang terdiri dari kebiasaan dan ketentuan hukum yang tidak tertulis. Hakim dalam alasan dan pertimbangan hukumnya harus mampu mengakomodir segala ketentuan yang hidup dalam masyarakat berupa kebiasaan dan ketentuan hukum yang tidak tertulis, manakala memilih asas keadilan sebagai dasar memutus perkara yang dihadapi.

B. Tinjauan Umum Tentang Demokrasi

1. Pengertian Demokrasi

Pengertian demokrasi dapat dilihat dari tinjauan bahasa (*etimologis*) dan istilah (*terminologis*). Secara etimologis, demokrasi berasal dari dua kata yang berasal dari bahasa Yunani Kuno, yaitu *demos* yang berarti rakyat, dan *cratos* atau *cratein* yang berarti pemerintahan, sehingga dapat disimpulkan sebagai pemerintahan rakyat. Demokrasi adalah bentuk atau mekanisme sistem pemerintahan suatu negara sebagai upaya mewujudkan kedaulatan rakyat (kekuasaan warga negara) atas negara untuk dijalankan oleh pemerintah Negara tersebut.¹⁷

Sedangkan menurut beberapa ahli berpendapat bahwa demokrasi menurut Joseph Schmitter adalah perencanaan institutional untuk mencapai suatu putusan politik dimana para individu memperoleh kekuasaan untuk memutuskan cara perjuangan kompetitif atas suara rakyat.¹⁸

¹⁷ Azyumardi, Azra. *Pendidikan Kewarganegaraan (civic education): demokrasi, hak asasi manusia dan masyarakat madani*. Jakarta: Prenada Kencana. 2000, hlm 110

¹⁸ Munir Fuady, *Konsep Negara Demokrasi*. Bandung: Refika Aditama, 2010, hlm 2.

Sedangkan menurut Sidney Hook yang dimaksud dengan demokrasi adalah suatu bentuk pemerintahan di mana putusan-putusan pemerintah yang penting secara langsung atau tidak langsung didasarkan pada kesepakatan mayoritas yang diberikan secara bebas dari rakyat dewasa. Jadi demokrasi adalah suatu sistem pemerintahan dalam suatu negara dimana semua warga negara secara memiliki hak, kewajiban, kedudukan dan kekuasaan yang baik dalam menjalankan kehidupannya maupun dalam berpartisipasi terhadap kekuasaan negara atau mengawasi jalannya kekuasaan negara, baik secara langsung sehingga sistem pemerintahan dalam negara tersebut berasal dari rakyat, dijalankan oleh rakyat, untuk kepentingan rakyat.¹⁹

2. Model-model Demokrasi

Model dan jenis demokrasi sangat banyak, di antaranya:²⁰

- a. Demokrasi Liberal: yaitu pemerintahan yang dibatasi oleh undang-undang dan pemilihan umum bebas diselenggarakan dalam waktu rutin. Banyak negara-negara di Afrika mencoba menerapkan model ini, tetapi hanya sedikit yang bisa bertahan. Sedangkan dalam pandangan hidup, demokrasi Liberal ditujukan memberikan kebebasan bagi individu untuk melakukan kegiatan sosial, agama, dan bernegara tanpa dituntun dan dicampuri oleh urusan negara, selama ekspresi hidupnya tidak bertentangan dengan pandangan hidup masyarakat lain dan pokok-pokok ideologi bangsa yang didiami. Dampak terbesarnya dalam sistem ini adalah sektor ekonomi, yaitu negara menghormatis segala bentuk aktifitas ekonomi dan kepemilikan barang/jasa atas nama pribadi/individu.²¹

¹⁹Azyumardi, Azra. *Pendidikan Kewarganegaraan (civic education): demokrasi, hak asasi manusia dan masyarakat madani*. Jakarta: Prenada Kencana. 2000. hlm 110

²⁰Rosyada, Dede, dkk, *Pendidikan Kewargaan (Civic Education) Demokrasi, Hak Asasi Manusia & Masyarakat Madani*. Abdul Rozak, dkk, ed. Jakarta: ICCE UIN Syarif Hidayatullah Jakarta Kerjasama The Asia Foundation & PERNADA MEDIA, 2003, hlm21.

²¹Sorensen, Georg. *Demokrasi dan Demokratisasi: Proses dan Prospek dalam Sebuah Dunia yang Sedang Berubah*. Penerjemah I. Made Krisna, Tadjuddin Noer Effendi, ed. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2003, hlm5

- b. Demokrasi Terpimpin: para pemimpin percaya bahwa tindakan mereka dipercayai rakyat, tetapi menolak persaingan dalam pemilihan umum untuk menduduki kekuasaan. Sederhananya demokrasi Terpimpin adalah sebuah sistem demokrasi di mana setiap keputusan berpusat pada pemimpin negara, tidak melalui kesepakatan referendum anggota konstitusi. Sedangkan menurut Soekarno demokrasi Terpimpin dikutip dari pembukaan UUD 1945 “Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmah kebijaksanaan dalam permusyawaratan dan perwakilan”.²²
- c. Demokrasi Sosial: yaitu menaruh kepedulian pada keadaan sosial dan egalitarianisme bagi persyaratan untuk memperoleh kepercayaan politik. Demokrasi Sosial menjunjung tinggi derajat kemanusiaan tanpa membedakan kelas, karenanya sosialisme dalam demokrasi mencita-citakan persamaan derajat setiap manusia dari orang perorang.²³
- d. Demokrasi Partisipasi: yaitu menekankan hubungan timbal balik antara penguasa dan yang dikuasai. Komitmennya adalah bahwa manusia dapat hidup bersama dalam semangat kemanusiaannya, selain isu tentang keadilan, kesejahteraan, kebebasan, kerakyatan, kesetaraan, dan solidaritas, sehingga memerlukan hubungan timbal balik yang sangat erat antara sumber dan muara.²⁴
- e. Demokrasi Consociational: yaitu menekankan pada proteksi khusus bagi kelompok-kelompok budaya dan menekankan kerja sama yang erat di antara elite yang mewakili bagian budaya masyarakat utama.²⁵
- f. Demokrasi Deliberatif: menurut istilah “deliberasi” berasal dari kata Latin *deliberatio*, kemudian diserap dalam bahasa Inggris menjadi *deliberation*. Istilah ini berarti “konstitusi” atau “menimbang-nimbang”. Sedangkan penyatuan kata “demokrasi dan deliberatif” memiliki arti formasi opini dan aspirasi politis yang diolah dengan proseduralisme atau kedaulatan rakyat menjadi inti dari berdemokrasi. Jadi demokrasi deliberatif di mana legitimitas hukum tercapai karena hukum lahir dari diskursus-diskursus dalam masyarakat sipil, sehingga dengan ditetapkannya peraturan-peraturan dalam demokrasi akan mudah diterapkan dan dilaksanakan oleh masyarakat.²⁶

²² M. Zaki Mubarak, “Demokrasi dan Kediktatoran: Seketsa Pasang Surut Demokrasi di Indonesia”, *Jurnal Politika: Jurnal Pencerahan Politik Untuk Demokrasi* III, no 3 (Desember 2007), hlm71.

²³ M. Fadjroel Rachman, “Merintis Jalan Demokrasi Ke Sosialisme Partisipatif”, dalam M. Fadjroel Rachman dan Taufiqurrahman, ed., *Demokrasi Tanpa Kaum Demokrat: Tentang Kebebasan, Demokrasi, dan Negara Kesejahteraan*, Depok: Koekoesan, 2007, hlm258.

²⁴ M. Fadjroel Rachman, “Demokrasi Partisipatif dan Kepemimpinan Politik Baru”, dalam M. Fadjroel Rachman dan Taufiqurrahman, 2007, *Demokrasi Tanpa Kaum Demokrat: Tentang Kebebasan, Demokrasi, dan Negara Kesejahteraan*, Depok: Koekoesan, hlm302.

²⁵ Rosyada, dkk, *Pendidikan Kewargaan (Civic Education) Demokrasi, Hak Asasi Manusia & Masyarakat Madani*, hal 121.

²⁶ F. Budi Hardiman, *Demokrasi Deliberatif*, Yogyakarta: Kanisius, 2009 hlm128-130

3. Faktor-faktor Penegakan Demokrasi

Mengingat sangat pentingnya demokrasi, maka perlu adanya faktor-faktor untuk menegakan demokrasi itu sendiri. Ada empat faktor utama yaitu:²⁷

a) Negara hukum (*rechtsstaat* dan *rule of law*)

Konsep *rechtsstaat* adalah adanya perlindungan terhadap Hak Asasi Manusia (HAM), adanya pemisahan dan pembagian kekuasaan pada lembaga negara, pemerintahan berdasarkan peraturan, serta adanya peradilan administrasi. Konsep dari *rule of law* yaitu adanya supremasi aturan-aturan hukum, adanya kedudukan yang sama di muka hukum (*equality before the law*), serta adanya jaminan perlindungan HAM.

Berdasarkan dua pandangan di atas, maka dapat ditarik suatu konsep pokok dari negara hukum adalah adanya jaminan perlindungan terhadap HAM, adanya supremasi hukum dalam penyelenggaraan pemerintahan, adanya pemisahan dan pembagian kekuasaan negara, dan adanya lembaga peradilan yang bebas dan mandiri.

b) Masyarakat madani

Masyarakat madani dicirikan dengan masyarakat yang terbuka, yang bebas dari pengaruh kekuasaan dan tekanan negara, masyarakat yang kritis dan berpartisipasi aktif, serta masyarakat yang egaliter. Masyarakat yang seperti ini merupakan elemen yang sangat signifikan dalam membangun demokrasi. Demokrasi yang terbentuk kemudian dapat dianggap sebagai hasil dinamika masyarakat yang menghendaki adanya partisipasi. Selain itu, demokrasi merupakan pandangan mengenai masyarakat dalam kaitan dengan pengungkapan kehendak, adanya perbedaan pandangan, adanya keragaman dan konsensus.

c) Infrastruktur

Infrastruktur politik yang dimaksud terdiri dari partai politik (parpol), kelompok gerakan, serta kelompok kepentingan atau kelompok penekan. Partai politik merupakan suatu wadah struktur kelembagaan politik yang anggota-anggotanya mempunyai orientasi, nilai, dan cita-cita yang sama yaitu memperoleh kekuasaan politik dan merebut kedudukan politik dalam mewujudkan kebijakan-kebijakannya. Kelompok gerakan lebih dikenal dengan organisasi masyarakat, yang merupakan sekelompok orang yang berhimpun dalam satu wadah organisasi yang berorientasi pada pemberdayaan warganya. Kelompok kepentingan atau penekan adalah sekumpulan

²⁷ Azyumardi, Azra. *Pendidikan Kewarganegaraan (civic education): demokrasi, hak asasi manusia dan masyarakat madani*. Jakarta : Prenada Kencana, 2000, hlm 117-121

orang dalam suatu wadah organisasi yang didasarkan pada kriteria profesionalitas dan keilmuan tertentu.

Dikaitkan dengan demokrasi, menurut Miriam Budiardjo, parpol memiliki empat fungsi yaitu sebagai sarana komunikasi politik, sebagai sarana sosialisasi politik, sebagai *recruitment* kader dan anggota politik, serta sebagai sarana pengatur konflik. Keempat fungsi tersebut merupakan pengejawantahan dari nilai-nilai demokrasi, yaitu adanya partisipasi serta kontrol rakyat melalui parpol. Sedangkan kelompok gerakan dan kelompok kepentingan merupakan perwujudan adanya kebebasan berorganisasi, kebebasan menyampaikan pendapat, dan melakukan oposisi terhadap Negara dan pemerintah.

d) Pers yang bebas dan bertanggungjawab

Pers yang dapat menjalankan fungsinya sebagai penyebar informasi yang obyektif melakukan kontrol sosial yang konstruktif menyalurkan aspirasi rakyat dan meluaskan komunikasi dan partisipasi masyarakat. Dalam hal ini perlu dikembangkan interaksi positif antara pers, pemerintah, dan masyarakat.²⁸

4. Hubungan antara Negara Hukum dan Demokrasi

Terdapat korelasi yang jelas antara negara hukum, yang bertumpu pada konstitusi dan peraturan perundang-undangan, dengan kedaulatan rakyat, yang dijalankan melalui sistem demokrasi. Korelasi ini tampak dari kemunculan istilah demokrasi konstitusional, sebagaimana yang disebutkan di atas. Dalam sistem demokrasi, penyelenggaraan negara itu harus bertumpu pada partisipasi dan kepentingan rakyat. Implementasi negara hukum itu harus ditopang dengan sistem demokrasi. Hubungan antara negara hukum dan demokrasi tidak dapat dipisahkan. Demokrasi tanpa pengaturan hukum akan kehilangan makna.

Menurut Franz Magnis Suseno, “Demokrasi yang bukan negara hukum bukan negara hukum yang sesungguhnya. Demokrasi merupakan cara paling aman untuk mempertahankan Kontrol atas negara hukum”. Dengan

²⁸ Sukarno.1986.*Pers Bebas Bertanggung Jawab*. Jakarta: Departemen Penerangan RI.

demikian, negara hukum yang bertopang pada sistem demokrasi dapat disebut sebagai negara hukum demokratis (*demokratische rechtsstaat*).

C. Tinjauan Umum Tentang Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah

1. Pengertian Kepala Daerah

Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.²⁹ Pemerintah Daerah adalah kepala daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom.³⁰

Menurut ketentuan pasal 59 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menyebutkan bahwa setiap daerah harus dipimpin oleh seorang kepala pemerintahan daerah yang disebut sebagai kepala daerah. Kepala daerah dibagi menjadi kepala daerah provinsi yang disebut sebagai gubernur, untuk daerah kabupaten disebut bupati dan untuk daerah Kota disebut dengan walikota. Kepala daerah dalam menjalankan tugasnya juga dibantu oleh seorang wakil kepala daerah, untuk daerah provinsi disebut wakil gubernur, untuk daerah kabupaten disebut wakil bupati, dan untuk daerah Kota disebut wakil wali kota. Masa

²⁹ Pasal 1 ayat 2 Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

³⁰ Ibid Pasal 1 ayat 3

jabatan untuk kepala daerah dan wakil kepala daerah adalah 5 (lima) Tahun terhitung sejak pelantikan dan sesudahnya dapat dipilih kembali dalam jabatan yang sama hanya untuk satu kali masa jabatan.

Berdasarkan ketentuan Pasal 65 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 kepala daerah mempunyai tugas:

- a. memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan dan kebijakan yang ditetapkan bersama DPRD;
- b. memelihara ketenteraman dan ketertiban masyarakat;
- c. menyusun dan mengajukan rancangan perda tentang RPJPD dan rancangan perda tentang RPJMD kepada DPRD untuk dibahas bersama DPRD, serta menyusun dan menetapkan RKPD.
- d. menyusun dan mengajukan rancangan perda tentang APBD, rancangan perda tentang perubahan APBD, dan rancangan perda tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD kepada DPRD untuk dibahas bersama;
- e. mewakili daerahnya di dalam dan di luar pengadilan, dan dapat menunjuk kuasa hukum untuk mewakilinya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- f. mengusulkan pengangkatan wakil kepala daerah;
- g. dan melaksanakan tugas lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundangundangan.

Berdasarkan ketentuan Pasal 65 ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud pada kepala daerah berwenang:

- a. mengajukan rancangan perda;
- b. menetapkan perda yang telah mendapat persetujuan bersama DPRD;
- c. menetapkan perkara dan keputusan kepala daerah;
- d. mengambil tindakan tertentu dalam keadaan mendesak yang sangat dibutuhkan oleh daerah dan/atau masyarakat;
- e. melaksanakan wewenang lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Berdasarkan ketentuan Pasal 66 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 wakil kepala daerah mempunyai tugas membantu kepala daerah dalam:

- a. memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah;
- b. mengoordinasikan kegiatan perangkat daerah dan menindaklanjuti laporan dan/atau temuan hasil pengawasan aparat pengawasan; memantau dan mengevaluasi penyelenggaraan pemerintahan daerah yang dilaksanakan oleh perangkat daerah provinsi bagi wakil gubernur; dan
- c. memantau dan mengevaluasi penyelenggaraan pemerintahan yang dilaksanakan oleh perangkat daerah kabupaten/kota, kelurahan, dan/atau desa bagi wakil bupati/wali kota;

- d. memberikan saran dan pertimbangan kepada kepala daerah dalam pelaksanaan pemerintahan daerah;
- e. melaksanakan tugas dan wewenang kepala daerah apabila kepala daerah menjalani masa tahanan atau berhalangan sementara; dan
- f. melaksanakan tugas lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan

Berdasarkan ketentuan Pasal 67 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 selain tugas dan wewenang, kepala daerah dan wakil kepala daerah mempunyai kewajiban yang meliputi:

- a. memegang teguh dan mengamalkan Pancasila, melaksanakan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 serta mempertahankan dan memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- b. menaati seluruh ketentuan peraturan perundang-undangan;
- c. mengembangkan kehidupan demokrasi;
- d. menjaga etika dan norma dalam pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah;
- e. menerapkan prinsip tata pemerintahan yang bersih dan baik;
- f. melaksanakan program strategis nasional; dan
- g. menjalin hubungan kerja dengan seluruh instansi vertikal di daerah dan semua perangkat daerah.

Kepala daerah mempunyai kewajiban untuk memberikan laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah kepada pemerintah,

memberikan laporan keterangan pertanggungjawaban kepada DPRD, serta menginformasikan laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah kepada masyarakat. Laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah kepada pemerintah disampaikan kepada presiden melalui Menteri Dalam Negeri untuk Gubernur, dan kepada Menteri Dalam Negeri melalui Gubernur untuk Bupati, dan Walikota 1 (satu) kali dalam 1 (satu) tahun. Laporan tersebut digunakan pemerintah sebagai dasar melakukan evaluasi penyelenggaraan pemerintahan daerah dan sebagai bahan pembinaan lebih lanjut sesuai dengan peraturan perundang-undangan, sementara wakil kepala daerah dalam melaksanakan tugasnya bertanggungjawab kepada kepala daerah.³¹

2. Pemilihan Kepala Daerah

Perubahan terhadap UUD RI Tahun 1945, tentang Pengisian jabatan Kepala Daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 18 ayat (4) UUD RI 1945 menyatakan bahwa "*Gubernur, Bupati dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintahan provinsi, kabupaten dan kota dipilih secara demokratis*" adalah salah satu bentuk perubahan yang paling nyata yang dapat dirasakan karena masyarakat mendapat kesempatan untuk turut serta melaksanakan kedaulatan rakyat di wilayah provinsi dan kabupaten/kota untuk memilih gubernur dan wakil gubernur, bupati dan

³¹ Rudy, *Hukum pemerintahan Daerah*, Bandar Lampung: Pusat Kajian dan Peraturan Perundang-undangan Fakultas Hukum Universitas Lampung, 2013, hlm. 50-51.

wakil bupati, serta walikota dan wakil walikota secara langsung dan demokratis.³²

Pendapat Jimly Asshiddiqi³³ mengenai pasal di atas yang menyatakan bahwa: “Di setiap unit pemerintahan daerah itu, ada pejabat yang disebut gubernur, bupati, dan walikota sebagai kepala pemerintahan daerah yang dipilih secara demokratis. Ada dua hal yang penting disini yaitu *Pertama*, pasal 18 ayat (4) ini hanya menyebutkan adanya gubernur, bupati, dan walikota, tidak menyebutkan adanya wakil gubernur, wakil bupati, dan wakil walikota, diadakannya tindakan jabatan wakil ini diserahkan kepada pertimbangan kebutuhan yang penting harus diatur dalam undang-undang. *Kedua*, ketentuan pemilihan secara demokratis dalam ayat (4) ini dapat dilaksanakan, baik melalui cara langsung oleh rakyat atau dengan cara tidak langsung melalui DPRD. Dewasa ini, ketentuan ini dijabarkan lebih lanjut dalam undang-undang, yaitu bahwa dalam pemilihan itu dilakukan melalui pemilihan umum kepala daerah atau disingkat pilkada”.

Pergeseran bentuk pemerintahan dari sentralisasi ke desentralisasi diikutidengan diaplikasikannya nilai-nilai demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan. Pelaksanaan demokrasi di Indonesia untuk tataran nasional dilaksanakan bersamaan dengan yang berada pada tatanan lokal (daerah), hal ini merupakan konsekuensi dari pelaksanaan

³² pasal 1 angka (1) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang-Undang

³³ Jimly Asshidiqie, *Komentar Atas Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Jakarta: Sinar Grafika, hlm. 58-59.

desentralisasi politik. Salah satu manifestasi dari proses tersebut adalah dilaksanakannya pemilihan kepala daerah (pilkada) untuk memilih gubernur, bupati/wakil bupati dan walikota/wakil walikota sebagai amanat dari undang-undang pemerintahan daerah.³⁴

Sepanjang sejarah kemerdekaan, ketentuan mengenai pemerintah daerah termasuk di dalamnya mekanisme pemilihan kepala daerah diatur dalam sejumlah undang-undang,³⁵ yaitu Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945, Undang-Undang 22 Tahun 1948, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957, Undang-undang Nomor 18 Tahun 1986, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008, Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, Perppu Nomor 1 Tahun 2014, Undang-undang Nomor 22 Tahun 2014, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015, Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945, pemilihan kepala daerah dilakukan Dewan. Sementara menurut Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 kepala daerah dipilih oleh pemerintah pusat dari calon-calon yang diajukan oleh DPRD, dalam hal ini DPRD berhak mengusulkan pemberhentian seorang kepala daerah kepada pemerintah pusat. Setelah pembentukan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 hingga Undang-

³⁴ Gamawan Fauzi, *Sengketa Pilukada, Putusan Mahkamah Konstitusi, dan Pelaksanaan Putusan Mahkamah Konstitusi, dalam Demokrasi Lokal, Evaluasi Pilukada di Indonesia*. Jakarta: Konstitusi Press. 2013, hlm. 31

³⁵ Suharizal, *Pelukada, Regulasi, Dinamika Dan Konsep Mendatang*, Jakarta: PT RajaGrafindo, 2011, hlm. 15.

Undang Nomor 5 Tahun 1974, Ketentuan pilkada belum mengalami perubahan yang signifikan, antara lain sebagai berikut:³⁶

1. Kepala daerah dipilih oleh DPRD;
2. Kepala Daerah Tingkat I diangkat dan diberhentikan oleh Presiden;
3. Kepala Daerah Tingkat II diangkat dan diberhentikan oleh Menteri Dalam Negeri dan otonomi daerah, dari calon-calon yang diajukan oleh DPRD yang bersangkutan.

Setelah era reformasi, berdasarkan ketentuan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 pemilihan kepala daerah dilakukan dengan menggunakan sistem demokrasi tidak langsung dimana Kepala daerah dan wakil kepala daerah dipilih oleh DPRD dengan penegasan asas desentralisasi yang kuat, sementara pemerintah hanya menetapkan dan melantik kepala daerah berdasarkan hasil pemilu yang dilakukan oleh DPRD.

Frasa dipilih secara demokratis bersifat luwes, sehingga mencakup pengertian pemilihan kepala daerah langsung oleh rakyat ataupun oleh DPRD seperti pada umumnya pernah dipraktikkan di daerah-daerah berdasarkan ketentuan perundang-undangan yang berlaku.³⁷ Lahirnya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah telah membawa perubahan yang besar dalam

³⁶ *Ibid.* hlm. 16.

³⁷ Jimly Asshiddiqie, *konsolidasi Naskah Undang-Undang Dasar 1945 Setelah perubahan Keempat*, Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara UI, 2002, hlm.22.

pelaksanaan pemilu di Indoneia yaitu adanya perubahan mekanisme pemilihan kepala daerah secara langsung.³⁸

Semangat dilaksanakannya pilkada langsung adalah koreksi terhadap sistem demokrasi tidak langsung (perwakilan) di era sebelumnya yakni pemilihan kepala daerah oleh DPRD menjadi demokrasi yang berakar langsung pada pilihan rakyat, oleh karena itu keputusan politik untuk menyelenggarakan pilkada secara langsung adalah langkah strategis dalam rangka memperluas, memperdalam, dan meningkatkan kualitas demokrasi. Ketentuan ini juga sejalan dengan semangat otonomi yaitu pengakuan terhadap aspirasi dan inisiatif masyarakat untuk menentukan nasib daerahnya sendiri.

Menurut Sarundajang, perubahan-perubahan ketentuan mengenai pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah merupakan konsekuensi dari tuntutan demokratisasi yang tentunya akan berpengaruh pada kegiatan pemerintah di tingkat lokal (*local goverment*). Diakui bahwa sejak lama rakyat telah menghendaki pilkada dilakukan secara langsung.³⁹ Dengan perubahan itu, pada dasarnya pilkada langsung merupakan kelanjutan dari *institutional arrangement* menuju demokrasi, khususnya bagi peningkatan demokrasi di daerah. Bagaimanapun, pemimpin yang terpilih melalui proses pemilihan langsung akan mendapat *mandate* dan dukungan yang lebih riil dari rakyat sebagai wujud kontrak sosial antara pemilih dengan

³⁸ Suharizal, *Pemilukada, Regulasi, Dinamika Dan Konsep Mendatang*, Jakarta: PT RajaGarafindo, 2011, hlm 36.

³⁹ Sarundajang, 2005, *Pilkada Langsung, Problem dan Prospek*, Katahasta Pustaka, dalam. Suharizal, *Pemilukada, Regulasi, Dinamika Dan Konsep Mendatan*. ,hlm. 6

tokoh yang dipilih, oleh karenanya kemauan orang-orang yang memilih (*volunte generale*) akan menjadi pegangan bagi pemimpin dalam melaksanakan kekuasaanya.⁴⁰

Lebih lanjut AA GN Ari Dwipayana menyebutkan bahwa setidaknya ada beberapa kondisi yang mendorong pilkada dilakukan secara langsung yaitu:⁴¹

- a. Pengaturan pilkada langsung menawarkan sejumlah manfaat dan sekaligus harapan bagi pertumbuhan, pendalaman dan perluasan demokrasi lokal. Demokrasi langsung melalui pilkada akan membuka ruang partisipasi yang lebih luas bagi warga dalam proses demokrasi dan menentukan kepemimpinan politik ditingkat lokal dibandingkan sistem demokrasi perwakilan yang lebih banyak meletakkan kuasa untuk menentukan rekrutmen di tangan segelintir orang di DPRD.
- b. Dari sisi kompetisi politik, pilkada langsung memungkinkan munculnya secara lebih besar preferensi kandidat-kandidat yang bersaing serta memungkinkan masing-masing kandidat berkompetisi dalam ruang yang lebih terbuka dibandingkan ketertutupan yang sering terjadi dalam demokrasi perwakilan. Pilkada langsung bias memberikan sejumlah harapan pada upaya pembalikan *syndrome* dalam demokrasi perwakilan yang ditandai dengan model kompetisi yang tidak *fair*, seperti politik uang (*money politic*).
- c. Sistem pemilihan langsung akan memberi peluang bagi warga untuk mengaktualisasikan hak-hak politiknya seperti yang kasat mata muncul dalam demokrasi perwakilan, setidaknya melalui demokrasi langsung, warga ditingkatan lokal akan mendapatkan kesempatan untuk memperoleh semacam pendidikan politik dan sekaligus mempunyai posisi yang setara untuk terlibat dalam pengambilan keputusan.
- d. Pilkada langsung memperbesar harapan untuk mendapatkan *figure* pemimpin yang aspiratif, kompeten, dan *legitimate*. Melalui pilkada langsung, kepala daerah yang terpilih akan lebih berorientasi pada warga dibandingkan pada segelintir elit di DPR. Dengan demikian pilkada langsung dapat lebih bermanfaat karena dapat meningkatkan kualitas tanggung jawab pemerintah daerah pada warganya yang akhirnya mendekatkan kepala daerah dengan masyarakat.

⁴⁰ Saldi Isra, *Hubungan Eksekutif-Legislatif Pasca Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung*, Pidato Ilmiah disampaikan pada Dies Natalis ke-49 Universitas Andalas, 13 September 2005.

⁴¹ Suharizal, *Pemilukada, Regulasi, Dinamika Dan Konsep Mendatang*, Jakarta: PT RajaGrafindo, 2011, hlm. 38.

- e. Kepala daerah yang terpilih melalui pilkada langsung akan memiliki legitimasi politik yang kuat sehingga akan terbangun perimbangan kekuatan (*check and ballace*) di daerah antara kepala daerah dengan DPRD.

Ketentuan tentang pemilihan kepala daerah secara langsung tersebut kemudian telah diakomodir dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan kemudian dirubah kedalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, seiring perkembangan ketatanegaraan Undang-Undang Pemerintah Daerah telah diubah kembali kedalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Perkembangan ketatanegaraan telah memunculkan adanya tarik ulur kepentingan dalam pemilihan kepala daerah, pembentukan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota yang mengembalikan mekanisme pemilihan kepala daerah oleh DPRD telah mewarnai proses pemilihan Kepala Daerah sebelum dikeluarkan Peraturan Pemerintah pengganti Undang-Undang (Perrpu) Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang yang dikeluarkan oleh Presiden Susilo Bambang Yudhoyono yang sekaligus membatalkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota dan mengembalikan mekanisme pemilihan Kepala Daerah secara langsung oleh rakyat. Lebih lanjut kemudian pada tanggal 2 Februari tahun 2015 Presiden Joko Widodo telah mengesahkan pembentukan Undang-Undang

Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang. Sementara pengaturan terbaru tentang pemilihan Kepala Daerah saat ini diatur dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang-Undang.

3. Sengketa Pemilihan Kepala Daerah

Sepanjang sejarah pelaksanaan pemilu khususnya Pemilihan Kepala Daerah memang tidak selalu seperti yang diharapkan, banyak permasalahan yang muncul mulai dari permasalahan administratif sebelum penyelenggaraan pemilu sampai permasalahan sengketa pemilihan kepala daerah setelah pemilihan itu berlangsung. Sengketa atau perselisihan dapat dibagi menjadi dua, yaitu: (1) sengketa dalam proses pemilu (khususnya yang terjadi antar-peserta pemilu atau antar peserta pemilu); dan (2) sengketa antara peserta pemilihan dan penyelenggara pemilihan sebagai akibat dikeluarkannya keputusan KPU provinsi dan KPU kabupaten/kota.⁴²

Adapun jenis pelanggaran dalam pilkada yang seringkali dijadikan argumentasi pemohon dalam sengketa perselisihan hasil pilkada

⁴² pasal 142 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang.

antara lain: praktik politik uang (*money politic*), mobilisasi PNS dan aparat desa, penyalahgunaan wewenang, pencoblosan lebih satu kali, diwakilinya hak pilih oleh orang lain, kampanye terselubung, pengangkatan pegawai tidak tetap untuk pemenangan pemilu, pemberhentian kepala sekolah karena tidak mendukung calon incumbent, dan sebagainya.⁴³

Menurut Azkari bahwa permasalahan sengketa pemilihan kepala daerah disebabkan oleh beberapa hal antara lain:⁴⁴

- a. Regulasi: bahwa dari aspek regulasi belum memberikan suatu solusi hukum secara komprehensif, sebab hanya mengatur aspek yuridis semata, tanpa memperhatikan aspek-aspek sosial yang ada dalam masyarakat sebagai suatu kenyataan.
- b. Institusi penyelenggara pilkada: bahwa terdapat kecenderungan dalam setiap penyelenggaraan pilkada, KPUD dan Panwas melakukan keberpihakan kepada calon-calon tertentu (peserta pilkada), sehingga dalam melaksanakan tugasnya tidak jarang berlaku subjektif (bahkan institusi tersebut kerap kali menjadi tempat jual beli suara);
- c. Partai politik: sebagai pengusung calon juga belum berfungsi secara baik dan benar dalam memberikan pendidikan politik terhadap rakyat, bahkan cenderung hanya memikirkan kepentingannya secara sepihak, misalnya dengan menentukan sejumlah tarif tertentu kepada calon-calon yang hendak “mengendarai” partainya;
- d. Peserta pilkada (para calon): bahwa pada umumnya peserta pemilu tidak berangkat dari niat yang benar, memang dalam penyampaian visi misinya seakan-akan mereka tampil untuk dan atas nama kepentingan rakyat, padahal ujung-ujungnya yang lebih dominan dalam hitung-hitungannya adalah penumpukan kekuasaan;⁴⁵
- e. Masyarakat: psikologi masyarakat juga masih menunjukkan belum dimilikinya kematangan emosional dalam mengikuti suatu penyelenggaraan pemilu, oleh karena itu diperlukan sosialisasi khusus untuk hal ini.

⁴³ Iwan Satriawan, Helmi Kasim, Siswantana Putri Rachmatika, Alia Harumdani Widjaja, 2012, *Studi Efektifitas Penyelesaian Sengketa Hasil Pemilu oleh Mahkamah Konstitusi*, Jakarta: Pusat Penelitian dan Pengkajian Perkara, Pengelolaan Teknologi Informasi dan Komunikasi Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, hlm. 6.

⁴⁴ *Ibid*, hlm. 6-7.

⁴⁵ Hasil penelitian Septi Nur Wijayanti, 2010, *Efektifitas Penyelesaian Perselisihan Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung Oleh Mahkamah Konstitusi (Ditinjau Aspek Yuridis Dan Politis)*, hlm. 44-457

Menurut perspektif Huefner⁴⁶ penyebab timbulnya permasalahan hasil pemilu dapat disebabkan oleh beberapa hal. *Pertama, fraud* yaitu kecurangan hasil suara dapat disebabkan dari para kandidat yang curang, dimana mereka memiliki keinginan dan kesempatan untuk melakukan kecurangan tersebut. Hal ini juga dapat dilakukan oleh penghitung suara dan petugas-petugas pemilu lainnya yang memiliki kesempatan yang memudahkan mereka melakukannya. *Kedua, Mistake* yaitu kekhilafan yang dilakukan oleh petugas pemilu, kesalahan dari petugas tersebut tidak akan menjadi permasalahan besar apabila dapat dibenahi sebelum pemilu atau melalui proses perhitungan sementara atau melalui sebuah proses perhitungan ulang. *Ketiga, Non-Fraudulent misconduct* yaitu perbuatan ini merupakan kecurangan dalam pemilu, melainkan tindakan yang dapat menimbulkan turunnya kepercayaan publik kepada hasil pemilu. *Keempat, Extrinsic event or acts of God* yaitu penyebab lain timbulnya permasalahan dalam hasil pemilu adalah terdapatnya peristiwa alamiah (*act of God*) di luar kemampuan manusiawi petugas administrasi pemilu.

Adapun bentuk sengketa pemilihan kepala daerah dapat di bagi menjadi beberapa jenis antara lain:⁴⁷

- a. Pelanggaran kode etik penyelenggara pemilihan, yaitu pelanggaran terhadap etika penyelenggara Pemilihan yang berpedoman pada

⁴⁶ Mahkamah Konstitusi, *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi*, Jakarta: Sekretariat Jenderal MK RI, 2010, hlm.218.

⁴⁷ Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota

- sumpah dan/atau janji sebelum menjalankan tugas sebagai penyelenggara pemilihan.
- b. Pelanggaran administrasi pemilu adalah meliputi pelanggaran terhadap tata cara yang berkaitan dengan administrasi pelaksanaan pemilihan dalam setiap tahapan pemilihan.
 - c. Sengketa antar peserta pemilihan dan sengketa antara peserta dengan penyelenggara pemilihan
 - d. Tindak pidana pemilu adalah tindak pidana pelanggaran dan/atau kejahatan terhadap ketentuan pemilihan sebagaimana diatur dalam undang-undang pemilu.
 - e. Sengketa tata usaha negara pemilu adalah sengketa yang timbul dalam bidang tata usaha negara Pemilihan antara calon gubernur, calon bupati, dan calon walikota dengan KPU, KPU provinsi, dan KPU kabupaten/kota sebagai akibat dikeluarkannya keputusan KPU, KPU Provinsi, dan KPU kabupaten/kota.
 - f. Perselisihan Hasil Pemilihan, adalah perselisihan antara KPU provinsi dan/atau KPU kabupaten/kota dan peserta pemilihan mengenai penetapan perolehan suara hasil pemilihan.⁴⁸

D. Tinjauan Umum Tentang Mahkamah Konstitusi

1. Kedudukan Mahkamah Konstitusi

Pemilu yang demokratis tercermin dalam pemilihan hukum (*electoral laws*) dan proses pemilihannya (*electoral process*) dan dalam hal ini Mahkamah Konstitusi mempunyai peranan penting untuk menentukan apakah suatu ketentuan mengenai *electoral laws* demokratis atau tidak melalui uji konstiusional undang-undang pemilu terhadap UUD RI Tahun 1945, sedangkan mengenai *electoral process* Mahkamah Konstitusi berperan melalui peradilan perselisihan hasil pemilu yang akan menilai

⁴⁸ Pasal 156 ayat (1) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2016 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang-Undang

benar tidaknya hasil perhitungann suara yang dilakukan oleh KPU.⁴⁹ Oleh karena itu, Mahkamah Konstitusi selain sebagai pengawal konstitusi, penafsir konstitusi, juga sebagai pengawal demokrasi konstitusi (*the guardian and the sole interpreter of the constitution, as well as the guardian of the process of democratization*).⁵⁰ Bahkan, mahkamah konstitusi juga merupakan pelindung hak asasi manusia (*the protector of human rights*),

Ketentuan pasal 24 ayat (2) perubahan ketiga UUD RI Tahun 1945 telah mempertegas keberadaan Mahkamah Konstitusi sebagai salah satu lembaga peradilan yang ada di Indonesia. Rumusan pasal tersebut juga menegaskan bahwa kekuasaan kehakiman menganut sistem bifurkasi (*bifurcation system*), dimana kekuasaan kehakiman terbagi dalam 2 (dua) cabang, yaitu cabang peradilan biasa (*ordinary court*) yang berpuncak pada Mahkamah Agung dan cabang peradilan konstitusi yang mempunyai wewenang untuk melakukan *constitutional review* atas produk perundang-undangan yang dijalankan oleh Mahkamah Konstitusi.⁵¹

Berkenaan dengan kewenangan memutus perselisihan hasil pemilu, maka dalam hal ini berdasarkan ketentuan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2004 tentang Mahkamah Konstitusi sebagaimana telah dirubah dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 (LN RI Nomor 70 Tahun

⁴⁹A.Mukthie Fadjar, *Pemilu yang Demokratis dan Berkualitas; Penyelesaian Hukum Penyelesaian Pemilu dan PHPU*, Jurnal Konstitusi Vol 6 Nomor 1, April 2009, Jakarta: Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2009, hlm. 23.

⁵⁰Jimly Asshidiqie, *Sengketa Kewenangan Konstitusional Lembaga Negara*, Jakarta: Konstitusi Press, 2009, hlm. 95

⁵¹ Fakhturohman, Dian Aminudin, Sirajuddin, *Memahami keberadaan Mahkamah Konstitusi Di Indonesia*, Bandung: Citra Aditya Bakti Bakti, 2004, hlm. 4.

2011, TLN RI Nomor 5226) tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2004 tentang Mahkamah Konstitusi, dan dalam undang-undang lain yang terkait seperti Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman yang menjelaskan bahwa Mahkamah Konstitusi memiliki kewenangan dalam hal menangani sengketa pemilu anggota DPR, DPD, DPRD, presiden dan wakil presiden, serta pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah.

2. Tugas dan Kewenangan Mahkamah Konstitusi

Sebagai pelaku kekuasaan kehakiman, fungsi konstitusional yang dimiliki oleh Mahkamah Konstitusi adalah fungsi peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan. Fungsi Mahkamah Konstitusi dapat ditelusuri dari latar belakang pembentukannya, yaitu untuk menegakkan supremasi konstitusi, oleh karena ukuran keadilan dan hukum yang ditegakkan dalam peradilan Mahkamah Konstitusi adalah konstitusi itu sendiri yang dimaknai tidak hanya sekedar sebagai kumpulan norma dasar, melainkan juga dari prinsip dan moral konstitusi, antara lain prinsip Negara hukum dan demokrasi, prinsip perlindungan hak asasi manusia, serta perlindungan hak konstitusional warga negara.⁵²

Setelah Perubahan Ketiga UUD RI Tahun 1945, kewenangan Mahkamah Konstitusi yang dirumuskan dalam pasal 24C adalah sebagai berikut:

⁵²Abdul Hakim G Nusantara dalam Fakhturohman, Dian Aminudin, Sirajuddin, *Memahami keberadaan Mahkamah Konstitusi Di Indonesia*, Bandung: Citra Aditya Bakti Bakti, 2004, hlm. 4

- 1) Mahkamah Konstitusi, berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final, menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar, memutus pembubaran partai politik dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum.
- 2) Mahkamah Konstitusi wajib memberikan putusan atas pendapat Dewan Perwakilan Rakyat mengenai dugaan pelanggaran oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden menurut Undang-Undang Dasar.
- 3) Mahkamah Konstitusi mempunyai Sembilan orang anggota hakim konstitusi yang ditetapkan oleh presiden, yang diajukan masing-masing 3 orang oleh Mahkamah Agung, 3 orang oleh Dewan Perwakilan Rakyat, dan 3 orang oleh presiden.
- 4) Ketua dan Wakil Ketua Mahkamah konstitusi dipilih dari dan oleh hakim konstitusi.
- 5) Hakim konstitusi harus memiliki integritas dan kepribadian yang tidak tercela, adil, negarawan yang menguasai konstitusi dan ketatanegaraan, serta tidak merangkap sebagai pejabat Negara.
- 6) Pengangkatan dan pemberhentian hakim konstitusi, hukum acara serta ketentuan lainnya tentang Mahkamah Konstitusi diatur dengan undang-undang.

Fungsi konstitusional yang dimiliki oleh Mahkamah Kontitusi adalah fungsi peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan. Oleh karena itu, dengan diberlakukannya ketentuan dalam UUD RI Tahun 1945 tersebut,

maka Mahkamah Konstitusi memiliki beberapa kewenangan sebagai berikut.⁵³

1. Menguji undang-undng terhadap Undang-Undang Dasar;
2. Memutus sengketa kewenangan lembaga Negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar;
3. Memutus pembubaran partai politik; dan
4. Memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum;
5. Memutus pendapat Dewan Perwakilan Rakyat mengenai dugaan pelanggaran oleh presiden dan/atau wakil presiden berupa penghianatan terhadap Negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela;
6. Memutus pendapaat Dewan Perwakilan Rakyat bahwa presiden dan/atau wakil presiden tidak lagi memenuhi syarat sebagai presiden dan/atau wakil presiden.

3. Kewenangan Mahkamah Konstitusi Dalam Menyelesaikan Sengketa Pemilihan Kepala Daerah

Bahwa pengaturan kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam menangani sengketa pemilihan kepala daerah saat ini telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Peubahan atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota menjadi Undang-Undang^{junto} Undang-

⁵³Jimly Asshiddqie, 2009, *Menuju Negara Hukum yang Demokratis*, Jakarta: PT Bhuana Ilmu Poluler kelompok Gramedia, hlm. 306.

Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Walikota Menjadi Undang-Undang, yakni dalam Pasal 157 UU ayat (3), ayat (4), ayat (5) yang menyatakan bahwa;Ayat (3)“Perkara perselisihan penetapan perolehan suara tahap hasil pemilihan diperiksa dan diadili oleh Mahkamah Konstitusi sampai dibentuknya badan peradilan khusus”.Ayat (4) “peserta pemilihan dapat mengajukan permohonan pembatalan penetapan hasil perhitungan perolehan suara oleh KPU Provinsi atau KPU Kabupaten/Kota kepada Mahkamah Konstitusi”.Ayat (5) “peserta pemilihan mengajukan permohonan kepada mahkamah konstitusi sebagaimana dimaksud pada ayat (4) paling lambat 3 (tiga) hari kerja terhitung sejak diumumkan penetapan perolehan suara hasil pemilihan oleh KPU Provinsi atau KPU Kabupaten/Kota tentang hasil rekapitulasi perhitungan suara.

Berkenaan dengan mekanisme penanganannya telah ditegaskan dalam Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 07 Tahun 2015 tentang Perubahan atas Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 2 Tahun 2015 tentang tahapan, Kegiatan, dan Jadwal Penanganan Perselisihan Hasil Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota, serta Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 6 Tahun 2015 Tentang Perubahan atas Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 4 Tahun 2015 tentang Pedoman Beracara Dalam Perkara Perselisihan Hasil Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota Satu

Pasangan Calon, dan Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 5 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 1 Tahun 2015 tentang pedoman Beracara dalam Perkara Perselisihan Gubernur, Bupati dan Walikota.

